

Zürich, 21. September 2009
BWIS+anonym.doc NR

Einschreiben
Schweizerisches Bundesgericht
Avenue du Tribunal-Fédéral 29
Postfach
1000 Lausanne 14

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

1. **R.**
2. **S.**
3. **A.**
4. **H.,**
5. **D.**
6. **W.**
7. **L.**
8. **C.**
9. **Referendumskomitee BWIS**
10. **Demokratische Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ)**

Beschwerdeführende,

alle vertreten durch RAin Manuela Schiller, Delphinstrasse 5, 8008 Zürich

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich, Limmatquai 55, 8001 Zürich

Beschwerdegegner,

vertreten durch den Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich

betreffend

Beitritt des Kantons Zürich zum BWIS-Konkordat

beziehe ich mich auf den Beschluss des Regierungsrates vom 12. August 2009, veröffentlicht im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 21. August 2009, mit welchem festgestellt wird, dass der Beschluss des Kantonsrates vom 18. Mai 2009 betreffend Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (ABl 2009, 753) rechtskräftig geworden ist, und

erhebe namens und im Auftrag der Beschwerdeführenden

B E S C H W E R D E
IN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN ANGELEGENHEITEN

mit folgenden **Anträgen**:

1. Das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009, mit welchem der Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 und die Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 beschlossen wurde, sei vollumfänglich aufzuheben;

2. Als vorsorgliche Massnahme sei anzuordnen, dass das angefochtene Gesetz während der Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens nicht in Kraft gesetzt wird;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

A. Formelles

1. Die unterzeichnende Rechtsanwältin ist zur Vertretung der Beschwerdeführenden bevollmächtigt. Die Kopien der entsprechenden Vollmachten liegen der Beschwerde bei.

BO: Vollmachten der Beschwerdeführenden
 Vereinsstatuten „Referendum BWIS“
 Vereinsstatuten DJZ

Beilage 1
 Beilage 2

2. Der Beschluss des Regierungsrates vom 12. August 2009, mit welchem die Rechtskraft des Beschlusses des Kantonsrates vom 18. Mai 2009 betreffend Gesetz und Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen festgestellt wurde, wurde im Textteil des Amtsblattes vom 21. August 2009 publiziert. Mit der heutigen Eingabe erfolgt die Beschwerde innert Frist.

BO: Publikation des Beschlusses des Regierungsrates
 vom 12.08.09, Amtsblatt des Kantons Zürich,
 Ausgabe Nr. 34 vom 21. August 2009

Beilage 3

3. Gemäss Art. 82. Abs. 1 BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse. Der angefochtene Erlass unterliegt keinem kantonalen Rechtsmittel, weshalb das Bundesgericht gemäss Art. 87 Abs. 1 BGG zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.
4. Es werden folgende Verstösse gegen die Bundesverfassung sowie die EMRK geltend gemacht:

- Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV i.V.m. Art. 123 BV und dem StGB);
 - Verletzung der Grundrechte: Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), Recht auf persönliche Freiheit und auf Bewegungsfreiheit (Art. 10 BV i.V.m. Art. 31 BV);
 - Verletzung der Garantien fairer gerichtlicher und administrativer Verfahren: allgemeine Verfahrensgarantien, insb. Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), Anspruch auf gerichtliches Verfahren (Art. 30 Abs. 1 BV), und Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV);
 - Willkürverbot (Art. 9 BV);
 - Verhältnismässigkeitsprinzip und Legalitätsprinzip (Art. 5 BV);
 - weitere bundesrechtliche Gesetzesbestimmungen, welche in der Begründung einzeln aufgeführt werden;
 - Verletzung von Art. 5, 6, 9, 10 und 13 EMRK; Verletzung Art. 14 Ziff. 2 UNO-Pakt II.
5. Die Beschwerdeführenden 1 – 7 sind im Kanton Zürich wohnhaft. Sie sind Fans der drei Zürcher Fussballvereine FCZ, GCZ und FC Winterthur, welche in der Axpo Superleague, bzw. in der Challenge-League spielen, bzw. der beiden Eishockeyclubs ZSC und Kloten Flyers. Der Beschwerdeführende 8 ist Fan des FC Basel und wohnt im Kanton Basel-Land. Er besucht regelmässig auch Auswärtsspiele des FCB, z.B. im Zürcher Letzigrundstadion. Sie sind alle von den Regelungen des angefochtenen Gesetzes betroffen, da diese möglicherweise einmal auf sie angewendet werden könnten. Sie haben damit ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung.
6. Der Beschwerdeführenden 9 + 10 sind politisch tätige Vereine. Nach der Rechtsprechung gelten politische Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeindwesens tätig sind, sowie politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees, als zur Beschwerde legitimiert (nicht publ. E. 1b von BGE 125 I 289; 121 I 334, E. 1a, S. 337; ebenso BGE 1C_247/2008). Der Beschwerdeführer 9 ist ein ad hoc gebildetes Referendums-

komitee, welches einzig zur Durchführung des Referendums gegen das Hooligangesetz gegründet wurde. Da mit dem Hooligan-Konkordat alle befristeten Inhalte des Hooligangesetzes auf kantonaler Ebene identisch weitergeführt werden sollen, muss auch eine Beschwerdelegitimation gegen den Beitrittsbeschluss zum Konkordat gelten. Zweck des Beschwerdeführers 10 ist, in Zusammenarbeit mit politischen und sozialen Bewegungen, Bestrebungen zur Sicherheit und Weiterentwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung zu unterstützen. Er setzt sich für den Zugang zur Gerichtsbarkeit für alle ein und bekämpft Diskriminierung jeder Art, insbesondere durch Unterstützung von Initiativen und Referenden, durch Beteiligung an Abstimmungskämpfen und durch das Ergreifen geeigneter Rechtsmittel. Die Beschwerdeführenden 9 + 10 erheben Beschwerde im Interesse ihrer Mitglieder, die wie die Beschwerdeführenden 1 - 8 von den Regelungen des angefochtenen Gesetzes betroffen sind.

BO: Vereinsstatuten „Referendum BWIS“
Vereinsstatuten DJZ

Beilage 1
Beilage 2

7. Mit der vorliegenden Beschwerde werden generell-abstrakte Regelungen angefochten, wobei im Rahmen der erhobenen Rügen nach Möglichkeit dargelegt wird, wie die angefochtenen Bestimmungen nach Auffassung der Beschwerdeführenden voraussichtlich angewendet werden sollen, bzw. bereits in der Vergangenheit - im Rahmen der Anwendung der bis Ende 2009 noch in Kraft stehenden praktisch gleich lautenden Bestimmungen von Art. 24a – 24h BWIS – angewendet wurden. Sollten der Beschwerdegegner oder allfällige andere Behörden, die gegebenenfalls zur vorliegenden Beschwerde Stellung nehmen werden, die angefochtenen Regelungen anders anwenden wollen, als die Beschwerdeführenden annehmen, so wird beantragt, den Beschwerdeführenden Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen und nötigenfalls weitere Rügen vorzubringen.
8. Die vorsorgliche Massnahme wird beantragt, um sicherzustellen, dass durch die Inkraftsetzung des Gesetzes und den damit einhergehenden Beitritt zum Konkordat für die Betroffenen keine Nachteile durch unrechtmässiges Handeln der ausführenden Organe, insbesondere durch die Polizeien im Kanton Zürich, entstehen. Damit ist insoweit zu rechnen, als die Bestimmungen des Konkordates den Polizeien im Kanton Zürich Grundrechtseingriffe erlauben würden, die sich nicht an den von Verfassung und EMRK vorgegebenen Rahmen halten.

B. Sachverhalt

Das Bundesgesetz betreffend Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wurde am 24. März 2006 durch einen neuen Abschnitt 5a ergänzt, welcher am 01. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig hat der Bundesrat die entsprechende Verordnung zum genannten Bundesgesetz (VWIS) mit Beschluss vom 30. August 2006 ergänzt. Die neuen Regelungen in Gesetz und Verordnung beinhalten Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die neuen Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam wurden jedoch bis 31. Dezember 2009 befristet. Lediglich die ebenfalls neu eingeführte Ausreisebeschränkung und die ebenfalls eingeführte Hooligan-Datenbank verbleiben nach dem 31. Dezember 2009 im BWIS geregelt.

Am 15. November 2007 hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verabschiedet, in welchem Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam nun auf Stufe des kantonalen Rechts weitergeführt werden können. Nebst der Übernahme der entsprechenden bisherigen bundesrechtlichen Regelungen aus dem BWIS wurden auch Teile aus der VWIS übernommen sowie zwei Neuerungen eingeführt. Einerseits definiert Art. 2 Abs. 2 des Konkordates neu auch gewalttätiges Verhalten auf dem An- und Rückreiseweg zu als zu ahndendes Verhalten, andererseits können die zuständigen Behörden gemäss Art. 10 des Konkordates den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Das Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch am 01. Januar 2010.

Am 18. Mai 2009 hat der Kantonsrat des Kantons Zürich das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erlassen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 12. August 2009 festgestellt, dass der Beschluss des Kantonsrates rechtskräftig geworden ist.

- BO:- Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über
 Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von
 Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009
 - Publikation des Beschlusses des Regierungsrates

Beilage 4

- vom 12.08.09, Amtsblatt des Kantons Zürich ,
 Ausgabe Nr. 34 vom 21. August 2009 Beilage 3
 - Auszug aus dem Protokoll des RR vom 01.09.2009 Beilage 5

C. Begründung

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

a) Die Bestimmungen des Konkordates, welchem der Kanton Zürich beitreten will, regeln die vorbeugenden polizeilichen Massnahmen, welche die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund treffen, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 1, Zweck). Im Konkordat wird zunächst gewalttätiges Verhalten definiert und bestimmt, wann der Nachweis eines solchen Verhaltens erbracht sein soll (Art. 2 und 3). Im zweiten Kapitel werden die polizeilichen Massnahmen – Rayonverbot (Art. 4 und 5), Meldeauflage (Art. 6 und 7), Polizeigewahrsam (Art. 8 und 9) und Empfehlung Stadionverbot (Art. 10) sowie die Alterslimiten geregelt. Die mit diesen polizeilichen Massnahmen belegten Personen werden gestützt auf die weiterhin geltende Bestimmung von Art. 24a BWIS in der nationalen Datenbank Hoogan registriert.

BO: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt
 Anlässlich von Sportveranstaltungen Beilage 4
 Auszug Art. 24a BWIS, SR 120, Beilage 6

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm noch ein Sinn zugemessen werden kann, der sich mit den angerufenen Verfassungs- und EMRK-Garantien vereinbaren lässt. Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen auf eine verfassungswidrige Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein genommen noch nicht zu einer Aufhebung.

c) Die im Konkordat vorgesehenen polizeilichen Massnahmen werden zwar (mit Ausnahme des Antrags auf ein privatrechtliches Stadionverbot) von der zuständigen

polizeilichen Behörde verfügt, so dass sich grundsätzlich ein Rechtsmittelverfahren mit (wenigstens im Prinzip) aufschiebender Wirkung anschliesst, im Rahmen dessen über die Rechtmässigkeit des Grundrechtseingriffs entschieden werden könnte, bevor dieser effektiv eintritt. Doch erfahrungsgemäss ist in der Realität für die betroffenen Personen sehr oft schwierig oder gar unmöglich, wirksame rechtliche Abhilfe gegen einen allfälligen ungerechtfertigten Grundrechtseingriff zu erhalten. Faktisch ändern daran auch Garantien, die sich aus der Bundesverfassung und aus der EMRK ergeben, wenig. Insbesondere der in Art. 13 EMRK vorgegebene Rechtsschutz ist oft fast nicht zu realisieren. In der Praxis ist festzustellen, dass rechtswidriges Handeln der Polizei für die Polizei sehr häufig ohne rechtliche Konsequenzen bleibt. Diese Umstände sprechen dafür, den angefochtenen Bestimmungen des Konkordates nur denjenigen Sinn beizumessen, der sich aus dem Wortlaut selbst ergibt. Berücksichtigt man die konkreten Umstände, unter welchen diese Bestimmungen zur Anwendung kommen und welche Grundrechtseingriffe mit den Bestimmungen verbunden sein können – so sind diese Bestimmungen einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung nur schwer zugänglich (es wird dazu auf die nachstehenden Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen).

d) Mit dieser Beschwerde wird geltend gemacht, dass sich die Bestimmungen des Konkordates grundsätzlich einer verfassungskonformen Anwendung entziehen (siehe vorstehend 1. a-c). Die Analyse der bekannt gewordenen Rayonverbote, welche die Stadtpolizei Zürich sowie die Stadtpolizei Winterthur verfügt haben, zeigt auf, dass die beiden Polizeien regelmässig Verbote erlassen haben, ohne die minimalsten rechtsstaatlich gebotenen Grundsätze einzuhalten. Zunächst wurden Rayonverbote verfügt, ohne den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren. Nachdem die ersten so verfügten Verbote vor den Haftrichter gebracht wurden, korrigierte der Haftrichter die Verbote, nahm Heilung dieses gerügten Mangels an und empfahl der Stadtpolizei Zürich, in Zukunft das rechtliche Gehör zu gewähren. So stellte der Haftrichter in einem Entscheid vom 07. September 2007 noch fest, auf die Rüge, das rechtliche Gehör sei nicht gewährt worden, müsse nicht näher eingegangen werden, da eine allfällige Verletzung desselben im vorliegenden Verfahren geheilt worden sei. In der Folge ging die Stadtpolizei Zürich dazu über, formal das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Art und Weise der Gewährung ist aber nach wie vor äusserst fragwürdig und es erstaunt denn auch nicht, dass die Betroffenen dadurch gezwungen wurden, mit Kostenrisiko wiederum den Haftrichter anzurufen. So erfolgt in der Regel eine kurzfristige Vorladung durch das Sekretariat Sicherheitsdienst der Stadtpolizei Zürich betreffend „Eröffnung Rechtliches Gehör“. Aus dieser Vorladung ergibt sich nicht einmal, worum es geht oder etwa, dass die Fachgruppe Hooliganismus vorlädt. Dem Vorgeladenen wer-

den einem einzelnen Blatt folgend (Rechtliches Gehör Rayonverbot) wenige Fragen gestellt. Die Befragung dauert in der Regel nicht einmal fünf Minuten. Der Betroffene und der Sachbearbeiter unterzeichnen die Seite und wenige Minuten später wird dem Betroffenen die Verfügung über das Rayonverbot in die Hände gedrückt. In einem Entscheid des Haftrichters vom 09. Juni 2008 heisst es:

„dass die Gesuchsgegnerin (.....) in Zukunft wohl nicht darum herum kommen kann, ihr Verfahren anzupassen und Verfügungen von Massnahmen gemäss den Art. 24b, 24d und 24e BWIS nach Gewährung des rechtlichen Gehörs mit einer Begründung zu erlassen, der genau entnommen werden kann, aus welchen Gründen und gestützt auf welchen Sachverhalt die Massnahme erlassen wurde. Denn namentlich ohne eine solche Begründung wird es einer Person, welche von einer Massnahme betroffen ist, letztlich verunmöglicht, eine Beschwerde i.S. des BWIS zu verfassen, welche den Anforderungen einer Rekurschrift i.S. des § 23 VRG genügen kann.“

Die Haftrichter am Bezirksgericht Zürich mussten die unklaren und unverhältnismässigen Verbote regelmässig korrigieren, insbesondere in Bezug auf die räumliche, inhaltliche und zeitliche Geltung des Verbots. Mit Verfügung des Haftrichters vom 21. Januar 2009 hob ein Haftrichter nach Kenntnis der Unterzeichnenden erstmals ein Rayonverbot auf, mit der Begründung, es mangle der Verfügung einer den minimalsten Ansprüchen genügenden Begründung, zudem sei das Verbot unklar. Das aufgehobene Rayonverbot entsprach im Wortlaut den üblicherweise von der Stadtpolizei Zürich ausgesprochenen Rayonverboten (Satzbausteine). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich musste ein Rayonverbot aufheben, welches die Stadtpolizei Zürich für die Maximaldauer von einem Jahr erlassen hatte, weil der Betroffene einen Sachschaden in der Höhe von Fr. 150.-- begangen hatte. Der Fan hatte den Schaden beglichen und sich beim FCZ entschuldigt, der FCZ zog den Strafantrag zurück und sah von einem Stadionverbot ab. Das Verwaltungsgericht musste feststellen, dass die Stadtpolizei selbst noch in ihrer Beschwerdeantwort sich nur mit der Zulässigkeit des Verbots in grundsätzlicher Hinsicht auseinandergesetzt hatte, ohne das konkrete Verhalten und das Gefährdungspotential des Beschwerdeführenden zu berücksichtigen.

Die Stadtpolizei Winterthur hat noch am 25. April 2009 ein Rayonverbot erlassen, welches dem Betroffenen aufgrund eines verunglückten und nicht durchdachten Wortlauts des Verbots, den Aufenthalt in zwei Rayons der Stadt eigentlich durchgehend für ein ganzes Jahr verboten hätte.

„...ist das Betreten der Rayons gemäss beigelegten Plänen und der Aufenthalt darin untersagt“.

Die Polizei merkte den Fehler und versuchte, es in der Folge in einer undatierten Verfügung besser zu machen:

„...ist das Betreten der Rayons (...) und der Aufenthalt darin untersagt, dies zwei Stunden vor und nach einer Sportveranstaltung.“

Dem Haftrichter blieb auch hier nichts anderes übrig, als das Rayonverbot aufzuheben, da der Inhalt des Verbots nicht hinreichend präzise sei und mehrdeutig sei. Das Rayonverbot sei auch nicht hinreichend begründet, was einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs gleichkomme. Die Zulassung der Heilung des Mangels sei nicht im Interesse des Betroffenen und deshalb nicht zu rechtfertigen, dies auch, weil es sich um einen schweren Eingriff in die Bewegungsfreiheit handle. Die Verhältnismässigkeit könne nicht überprüft werden. Das Verbot genüge somit den minimalen Ansprüchen an eine Begründungspflicht nicht. Die Rayonverbote wurden alle gestützt auf eine polizeiliche Anzeige gestützt. Dank der Einsprachen der Betroffenen gegen die Verbote wurde wenigstens das Verfahren gegen Sie sofort durch eine Einstellungsverfügung abgeschlossen. Aus dieser Verfügung ergibt sich, dass die polizeiliche Anzeige sehr unfundiert war und anscheinend vor allem den Zweck verfolgte, ein Rayonverbot gegen der Polizei bekannte Fans aussprechen zu können.

Aufgrund der nunmehr längeren konkreten Handhabung der Möglichkeiten des BWIS durch die Polizeien im Kanton Zürich steht fest, dass eine verfassungskonforme Anwendung durch die Polizei mühsam in vielen kostenpflichtigen Verfahren erstritten werden muss. Nicht einmal die Entscheide des Haftrichters oder des Verwaltungsgerichtes führten dazu, dass der Rechtsdienst der Polizeien für eine korrekte und verhältnismässige Anwendung besorgt war. Alle betroffenen Personen, deren Fälle mit dieser Beschwerde eingereicht werden, haben sich nur mit Hilfe der Faninitiative fansicht.ch überhaupt zu wehren getraut. Es erfolgte in allen Fällen eine kostenlose Beratung oder eine Kostengutsprache. Es ist für die meistens sehr jungen Betroffenen, die oft nichts oder nur wenig verdienen und zudem rechtsunkundig sind, fast nicht möglich, bzw. mit einem zu hohen Kostenrisiko verbunden, den Rechtsweg zu beschreiten. Es ist unzumutbar, dass auch weiterhin jeder Einzelne mittels konkreter Normenkontrolle sich gegen eine solche systematische grundrechtswidrige Anwendung von Gesetzesbestimmungen wehren muss.

BO:- Verfügung Rayonverbot G., 22.08.2007	Beilage 7
- BGZ, Verfügung vom 07.09.07 (G.)	Beilage 8
- Verfügung Rayonverbot V., 12.11.2007	Beilage 9
- BGZ, Verfügung vom 05.12.2007 (V.)	Beilage 10

- BGZ, Verfügung vom 05.06.2008 (V.)	Beilage 11
- Verfügung Rayonverbot D., 19.05.2008	Beilage 12
- BGZ, Verfügung vom 05.06.2008 (D.)	Beilage 13
- BGZ, Verfügung vom 09.06.2008 (D.)	Beilage 14
- Beispiel Handhabung rechtliches Gehör	Beilage 15
- Verfügung Rayonverbot G., 19.05.2008	Beilage 16
- BGZ, Verfügung vom 02.06.2008 (G.)	Beilage 17
- Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat, Einstellungs- verfügung, 07.10.2008 (G.)	Beilage 18
- BGZ, Verfügung vom 21.01.2009	Beilage 19
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Entscheid der 3. Kammer vom 26.02.2009	Beilage 20
- Verfügung Rayonverbot W., 08.06.2009	Beilage 21
- Verfügung Rayonverbot S., 25.04.2009	Beilage 22
- Verfügung Rayonverbot W.	Beilage 23
- BGZ, Verfügung vom 11.06.2009 (W.)	Beilage 24
- Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland, Einstellungsverfügung vom 09.06.2009 (K.)	Beilage 25

e) Das Konkordat enthält Bestimmungen, die faktisch gar nicht durchführbar sind. So bestimmt Art. 6 Abs. 2 wird die Meldeauflage grundsätzlich an der Polizeistelle am Wohnort durchgeführt werden soll. In vielen Gemeinden ist gar kein Polizeiposten vorhanden. Selbst wenn diese Bestimmung aber durchführbar wäre, würde sie eine unverhältnismässige Einschränkung der Bewegungsfreiheit bedeuten (Siehe Ausführungen unter 5.b), untenstehend).

2. *Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV i.V.m. Art. 123 BV)*

Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass die Art. 2-9 des Konkordates das Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verletzen:

a) Art. 49 BV bestimmt, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht. Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone. Dieses Prinzip schliesst jedoch eigenständige kantonale Legiferierung nur dann aus,

wenn der Bund eine Materie abschliessend regeln wollte und geregelt hat. In Gebieten, welche der Bund nicht abschliessend regeln wollte, können die Kantone insoweit Regelungen aufstellen, als diese nicht dem Zweck des Bundesrechts zuwiderlaufen oder dessen Geist widersprechen. Das Bundesgericht überprüft mit voller Kognition, ob eine kantonale Bestimmung mit Bundesrecht übereinstimmt (siehe BGE 134 I 15, 133 I 286, Erw. 31 mit Hinweisen).

b) Art. 123 StGB bestimmt, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafrechts Sache des Bundes ist. In Art. 335 StGB sind vier Gegenstände aufgeführt, welche ausdrücklich der kantonalen Gesetzgebung überlassen werden. Im Übrigen ist die Zuständigkeit der Kantone zur materiellen Strafgesetzgebung grundsätzlich erloschen.

Es muss also zunächst die Frage geklärt werden, ob es sich bei den im Konkordat vorgesehenen polizeilichen Massnahmen des Rayonverbotes, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams um Massnahmen mit strafrechtlichem oder vielmehr verwaltungsrechtlichem Charakter handelt. In der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit heisst es (Botschaft Seite 5626):

“Die Massnahmen sind als verwaltungsrechtliche-, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert. Als verfügende Behörden kommen deshalb, ausser für die Ausreisebeschränkung, die kantonalen Polizeibehörden in Frage.“

Gemäss Vest, St. Galler Kommentar zu Art. 123 BV, definiert sich Strafrecht

„durch die spezifische, auf sozialschädliches Verhalten angedrohte Rechtsfolge der „Strafe“, die ein besonderes Unwerturteil zum Ausdruck bringt.“

In BGE 121 II 22 heisst es:

“Die Organe der EMRK bestimmen den Begriff der strafrechtlichen Anklage autonom und ohne Rücksicht auf die Begriffe des nationalen Rechts. (...) Dabei wird zuerst geprüft, ob die fragliche Massnahme dem nationalen Strafrecht zugeordnet ist. Die innerstaatliche Qualifikation dient allerdings nur als Anhaltspunkt; weitaus grössere Bedeutung kommt der wahren Natur der Widerhandlung und deren Folgen zu, wie sie sich nach dem Kreis der potentiellen Adressaten der Vorschrift bestimmt. (...) Wird mit der angewendeten Norm ein präventiver und repressiver Zweck verfolgt und mithin ein für jedermann bestimmtes Verhalten erzwungen, liegt grundsätzlich eine strafrechtliche Angelegenheit vor“.

In diesem Sinne wurde dem Warnentzug des Führerscheins im Sinne von Art. 16 SVG ein pönaler, also repressiver und präventiver Charakter zugesprochen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat im Entscheid VB.2008.00237 vom 19. Juni 2008 die polizeilichen Massnahmen gemäss BWIS – welche nun in das Konkordat übernommen werden – dahingegen mit einem Sicherheitsentzug im Sinne von Art. 17 SVG verglichen. Damit handle es sich aber um Massnahmen verwaltungsrechtlicher Natur, welche in die kantonale Hoheit fielen.

BO: Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
VB.2008.00237 vom 19.06.2008

Beilage 26

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Ein Sicherheitsentzug erfolgt aus Gründen der Sicherheit, weil ein Fahrer aufgrund seines Zustandes nicht fahrtauglich ist, bzw. ein Sicherheitsrisiko darstellt, nicht weil er gegen das Strassenverkehrsgesetz verstossen hat. Die polizeilichen Massnahmen, welche das Konkordat vorsieht, setzen voraus, dass die betroffene Person sich nachweislich an Gewalttaten beteiligt hat, bzw. verdächtigt wird, sich an solchen beteiligt zu haben. Nebst einer präventiven Wirkung kommt ihnen damit zweifelsohne auch eine repressive Komponente zu, insbesondere deshalb, weil diesen Massnahmen augenscheinlich auch eine strafende Wirkung zukommt. Damit kommt diesen Massnahmen jedoch ein pönaler, nicht ein verwaltungsrechtlicher Charakter zu.

c) Eine kantonale Regelung ist damit nur möglich, soweit das Bundesrecht in dieser Beziehung keine abschliessende Regelung vorgenommen hätte. Wie bereits ausgeführt wurde, sind diese Ausnahmen in Art. 335 StGB abschliessend aufgeführt.

Gemäss Art. 1 des Konkordats bezwecken die vorgesehenen polizeilichen Massnahmen die frühzeitige Erkennung und Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Art. 2 des Konkordates definiert gewalttätiges Verhalten damit, dass eine Person bestimmte, nachfolgend in Art. 2 Abs. 1 Ziff. a-h einzeln aufgeführte Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat, welche alle im StGB aufgeführt sind. Das Konkordat verweist also für die Definition gewalttätigen Verhaltens, ausschliesslich auf das StGB, welches aber für diese Straftaten abschliessend nicht nur repressive, sondern auch präventive Strafen und Massnahmen vorsieht. Für eine weitergehende kantonale Regelung bleibt kein Platz. Gleiches gilt für die in Art. 2 Abs. 2 aufgeführte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen. Diese

Straftaten werden im Sprengstoffgesetz, bzw. im Waffengesetz bereits abschliessend unter Strafe gestellt. Auch hier ist für eine weitergehende kantonale Regelung repressiver oder präventiver Art kein Platz.

Die polizeilichen Massnahmen, die im Konkordat vorgesehen sind, würden also in unstatthafter Weise die im StGB für die aufgeführten Straftaten vorgesehenen Sanktionen verschärfen, bzw. teilweise sogar Vorbereitungshandlungen, welche gemäss StGB straflos bleiben sollen, unter Strafe stellen. Damit verletzen die gerügten Bestimmungen des Konkordates, bzw. das kantonale Gesetz, mit welchem der Kanton Zürich diesem Konkordat beitreten will, Art. 49 BV.

d) Den Kantonen kann grundsätzlich eine Gesetzgebungskompetenz in polizeilichen Belangen nicht abgesprochen werden. Problematisch wird diese Kompetenzausübung aber dann, wenn nebst polizeilichen Massnahmen, auch neue (Neben-)Strafen wie das Rayonverbot geschaffen werden. Die Schaffung neuer Strafformen ist dem Bund überlassen. Die weiteren vorgesehenen Massnahmen sind rein präventiver und somit sicherheitspolizeilicher Natur. Die Kantone sind gemäss Art. 57 BV dazu befugt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und für den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Grundsätzlich ist hiermit aber eine rein reaktive, repressive Polizeitätigkeit gemeint. Präventive Polizeitätigkeit gehört in den Bereich des Verfassungsschutzes, für dessen Regelung der Bunde gemäss Art. 52 BV eine abschliessende Kompetenz hat. Die Massnahmen sind also auch in dieser Beziehung verfassungswidrig, weil sie gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts verstossen.

3. *Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 31 BV, Art. 5 EMRK)*

a) Art. 8 Abs. 1 des Konkordates besagt, dass gegen eine Person unter den in lit. a und b aufgeführten Voraussetzungen der Polizeigewahrsam verfügt werden kann. In Abs. 2 wird festgelegt, dass der Polizeigewahrsam maximal 24 Stunden dauern kann. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass der durch das Konkordat vorgesehene Polizeigewahrsam unter den Schutzbereich von Art. 5 EMRK fällt. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit selbst festgestellt, dass der vorsorgliche Polizeigewahrsam als Freiheitsentzug einen schweren Eingriff in die Bewegungsfreiheit darstellt. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Freiheitsentziehungen seien stets auch die Garantien

von Art. 5 EMRK zu berücksichtigen (Botschaft Seite 5640). Die Botschaft bezeichnet jedoch den Polizeigewahrsam als Massnahme im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK und damit als rechtlich zulässig. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP) hat in ihrem Kommentar zum Konkordat vom 25. Oktober 2007 auf die Botschaft explizit Bezug genommen.

b) Nach Ansicht der Beschwerdeführenden kann der Polizeigewahrsam gemäss Art. 8 des Konkordates in keiner Weise als rechtmässige Festnahme oder rechtmässiger Freiheitsentzug wegen Nichtbefolgung einer rechtmässigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK betrachtet werden. Der Polizeigewahrsam setzt nie eine vorausgegangene gerichtliche Anordnung voraus, welche nicht befolgt wurde. Er wird auch nicht angeordnet, um eine gesetzliche Verpflichtung zu erzwingen. Der Polizeigewahrsam soll vielmehr präventiv angeordnet werden, wenn konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sich eine Person anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird und dies die einzige Möglichkeit ist, sie daran zu hindern (Art. 8 Abs. 1 lit. a und b).

c) Lehre und Rechtsprechung stimmen darin überein, dass es sich um eine konkrete gesetzliche Verpflichtung handeln muss, deren Einhaltung von einer betroffenen Person erzwungen werden soll, eine gesetzliche Verpflichtung überdies, welche die betroffene Person in der Vergangenheit nicht eingehalten hat. Die gesetzliche Verpflichtung, sich ganz allgemein Handlungen zu enthalten, welche gesetzeswidrig sind oder gegen die guten Sitten oder die öffentliche Moral verstossen, genügt nicht, um eine Festnahme als grundrechtskonform im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK erscheinen zu lassen. Es darf auch nicht allein auf vergangenes Verhalten abgestellt werden, vielmehr muss sich die Verpflichtung auf eine konkrete, kurz bevorstehende Verpflichtung beziehen. Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK ist eine Generalklausel, welche die Festnahme einer Person unter Hinweis auf eine allgemeine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erlaubt. Die Berufung auf diese Bestimmung in so extensiver und unspezifischer Weise, wie es der Bundesrat und die KKJD tun, birgt die Gefahr, dass der Polizeigewahrsam willkürlich verfügt wird.

d) Der Polizeigewahrsam soll angeordnet werden zur Verhinderung von schwerwiegenden Gewalttätigkeiten. Die Massnahme verfolgt also im Grunde genommen ein legitimes Ziel. Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes definiert schwerwiegende Gewalttätigkeiten als strafbare Handlungen nach den Art. 111-113, 122, 123 Ziff. 2, 129 144 Abs. 3 221, 223 oder 224 StGB. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend („namentlich“). Der Polizeigewahrsam soll also die Respektierung einzelner Normen des StGB bezwecken. Bezweckt wird damit also nicht die Erzwingung einer konkreten Erfüllung einer konkreten gesetzlichen Verpflichtung durch eine konkrete Person, welche festgehalten, bzw. festgenommen wird. Die Bestimmungen des StGB gelten für jedermann.

e) Wie bereits ausgeführt wurde, setzt der Polizeigewahrsam auch nicht eine vorangehende Nichtbefolgung einer gerichtlichen Anordnung voraus. Selbst wenn die verfügbaren Behörden den Polizeigewahrsam im Sinne einer Kaskade erst in Betracht ziehen würden, nachdem die weniger weit gehenden Massnahmen wie Rayonverbot und Meldeauflage nicht eingehalten worden wären (was aber nicht vorausgesetzt ist), so wären diese Massnahmen polizeiliche Anordnungen und keineswegs gerichtliche Anordnungen im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK. Die Verfügung des Polizeigewahrsams als nächste – strengere – Stufe, ohne dass geprüft würde, ob die Voraussetzungen dafür konkret überhaupt vorliegen, wäre zudem in jedem Fall grundrechtswidrig.

Der Polizeigewahrsam, so wie er in den angefochtenen Normen vorgesehen ist, erfolgt nicht, um einer konkreten gerichtlichen Anordnung doch noch Nachachtung zu verschaffen oder um eine bestimmte gesetzliche Verpflichtung für eine konkrete Person zu erzwingen. Damit ist es keine Festnahme im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b EMRK.

f) Es stellt sich die Frage, ob der Polizeigewahrsam allenfalls als rechtmässige Festnahme im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK betrachtet werden muss. Dies muss verneint werden. Diese Bestimmung kommt nur dann zum Zug, wenn die Voraussetzungen für die Anordnung der Untersuchungshaft gegeben sind und die betroffene Person der zuständigen Gerichtsperson zugeführt werden soll. Sind aber diese Voraussetzungen gegeben, bleibt kein Raum, um statt der Untersuchungshaft einen Polizeigewahrsam anzuordnen.

g) Zusammengefasst ergibt sich, dass der vorgesehene Polizeigewahrsam Art. 5 Ziff. 1 EMRK verletzt.

4. *Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV)*

Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass die Art. 2-9 des Konkordates gegen die Versammlungsfreiheit verstossen.

a) Gemäss Art. 22 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

b) Art. 5 Abs. 1 des Konkordates besagt, dass in der Verfügung über ein Rayonverbot die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Rayonverbotes festzulegen sind. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet. In Abs. 3 wird festgehalten, dass für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten Art. 3 gilt.

Art. 6 des Konkordates regelt die Meldeauflage. Eine Person kann demnach verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn die Bedingungen gemäss lit. a – c von Art. 6 Abs. 1 erfüllt sind.

In Art. 8 des Konkordates wird festgehalten, wann gegen eine Person der Polizeigewahrsam verfügt werden darf. Er dauert längstens 24 Stunden.

c) Die polizeilichen Massnahmen, welche im Konkordat vorgesehen sind, sollen verhindern, dass die von ihnen betroffenen Personen an bestimmten Sportveranstaltungen teilnehmen können. Es muss zunächst geklärt werden, ob sportliche Veranstaltungen überhaupt unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen. Gemäss Jürg Paul Müller (Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern, Seite 326) sind die Erscheinungsformen von Versammlungen vielfältig. Darunter fallen

„Vorträge, Zusammenkünfte mit öffentlichem oder privatem Charakter, Orientierungsabende; Versammlungen unter freiem Himmel (Wiese, Platz, Stadion) oder in geschlossenen Räumen.“

In der Lehre wird oft der grundrechtliche Schutz der Versammlungsfreiheit auf meinungsbildende Versammlungen begrenzt, ausgeschlossen werden sollen damit u.a. Sportanlässe. Gemäss J.P. Müller ist diese Ausgrenzung insofern unbedenklich, als eine solche Veranstaltung in aller Regel sachgerechter anderen Grundrechten (z.B. Wirtschaftsfreiheit) zugeordnet werden könne (ebenda, Seite 327). Dies kann jedoch im Einzelfall gerade nicht zutreffen. So hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum Verfassungsentwurf 96 festgehalten (Bbl 1997 I 166, zitiert nach J.P. Müller, Seite 328):

„Die Versammlungsfreiheit garantiert jeder Person, sich mit anderen versammeln zu können, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen oder zu erreichen (...) Trotz ihrer demokratischen Zielsetzung schützt die Versammlungsfreiheit nicht nur politische, sondern auch freundschaftliche, wissenschaftliche, künstlerische, sportliche oder unterhaltende Zusammenkünfte.“

In BGE 132 I 49 hat das Bundesgericht festgestellt, dass sich auch eine Gruppe von Personen, welche sich beim Bahnhof Bern versammelte, um gemeinsam Alkohol zu konsumieren, auf die Versammlungsfreiheit berufen könne. Zu den Versammlungen im Sinne dieser Bestimmung gehörten nämlich verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, - äussernden oder – austauschenden Zweck (BGE 127 I 164, E 3b S. 168 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin). Das Bundesgericht stellte in jenem Entscheid fest, die betroffenen Personen seien durch die umstrittenen Verfügungen daran gehindert worden, sich in der Öffentlichkeit mit anderen Personen in einem weit verstandenen Sinne zu kommunikativen Zwecken zusammenzufinden. Auch freundschaftliche oder unterhaltende Absichten oder die Pflege von persönlichen Kontakten genügten für die Annahme einer Versammlung im Sinne von Art. 22 BV, einer politischen Zielsetzung bedürfe es ebenso wenig wie einer Absicht, Drittpersonen in spezifischer Weise anzusprechen. Im Lichte dieser Rechtsprechung kann der Ansicht des Bundesrates, wie er sie in seiner Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005 festgehalten hat, die Versammlungsfreiheit werde durch diese Massnahmen nicht tangiert, nicht gefolgt werden.

d) Sowohl Rayonverbot, Meldeauflage als auch Polizeigewahrsam verfolgen den Zweck, den damit belegten Personen zu verwehren, sich der Sportveranstaltung zu nähern oder gar an dieser als Zuschauer teilzunehmen. Dies stellt einen Eingriff in ihre Versammlungsfreiheit dar. Es ist nun zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 36 BV gegeben sind, welche eine Einschränkung dieses Grundrechts rechtfertigen würden:

- Gesetzliche Grundlage

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden fehlt es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Die Konkordatsbestimmungen sind lediglich eine Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel und damit nur scheinbar eine eigene gesetzliche Grundlage. Damit muss aber geprüft werden, ob die vorgesehenen polizeilichen Massnahmen allein gestützt auf die polizeiliche Generalklausel verfassungsmässig sind, bzw. verfassungskonform angewandt werden können. Rayonverbote können ausgesprochen werden, wenn der Nachweis der Gewalttätigkeit erbracht wird. In Art. 2 des Konkordates werden die Straftaten aufgeführt, welche als Gewalttätigkeit im Sinne des Konkordates gelten sollen. Nebst Tötungsdelikten ist auch die einfache Sachbeschädigung nach Art. 144 StGB aufgeführt. Jede Nötigung, jeder Landfriedensbruch, jede Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte gilt als gewalttätiges Verhalten, unabhängig von der konkreten Schwere der Straftat. Gemäss Art. 3 genügt als Nachweis für ein solches Verhalten nicht nur ein entsprechendes Gerichtsurteil, sondern bereits eine polizeiliche Anzeige, eine glaubwürdige Aussage der Polizei, des (privaten) Sicherheitspersonals oder der (privaten) Sportverbände- und -vereine und sogar ein privatrechtliches Stadionverbot eines Sportverbandes oder -vereines, gegen welches es keine Rechtsmittel gibt (und welches damit ungeprüft bleibt). Jedwelches gewalttätiges Verhalten soll also für die Verfügung eines Rayonverbotes genügen. Eine Meldeauflage kann verfügt werden gegen Personen, welche gegen ein Rayonverbot verstossen haben oder bei denen anzunehmen ist dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lassen. Wiederum genügt jedwelche Art von Gewalttätigkeit. Einzig bei der Ausgestaltung des Polizeigewahrsams wird eine „schwerwiegende“ Gewalttätigkeit gegen Personen oder Sachen vorausgesetzt, welche nur durch den Polizeigewahrsam zu verhindern sei. Definiert wird aber auch hier nicht, was als schwerwiegend gelten soll. Zudem genügen auch hier die Voraussetzungen von Art. 3 des Konkordates. Jedwelche Hinweise, auch solche von Privatpersonen, genügen bereits. Polizeiliche Massnahmen können sich nur dann auf die polizeiliche Generalklausel abstützen, wenn im Einzelfall unaufschiebbare Massnahmen zu treffen sind, um unmittelbar drohende Gefährdungen oder eintretende Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ord-

nung zu verhüten oder abzuwehren. Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen können keineswegs nur auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden.

- Öffentliches Interesse

Die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wurden im Hinblick auf die damals bevorstehende Fussball-Europameisterschaft und Eishockey-Weltmeisterschaft – zeitlich bis Ende 2009 befristet – eingeführt. Die Massnahmen sollen nun ins ordentliche Recht überführt werden. Die Verhältnisse an Sportveranstaltungen, namentlich an Fussball- oder Eishockeyspielen der obersten Ligen sind aber nicht dergestalt, dass die Polizei nicht im Rahmen der ihr schon heute zur Verfügung stehenden Mittel adäquat und rasch eingreifen könnte. Es besteht kein öffentliches Interesse, um diese Art von Massnahmen zeitlich unbegrenzt einzuführen. Abgesehen von ausserordentlichen Situationen ist deshalb für ein solches Gesetz das öffentliche Interesse nicht gegeben.

- Verhältnismässigkeit

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden sind die Normen des Konkordats weder zweckmässig noch notwendig. Eine Massnahme ist nicht verhältnismässig wenn der Zweck mit einer weniger einschneidenden Massnahme ebenfalls erreichbar wäre.

Einerseits wird mit einem Rayonverbot das Gewaltproblem, welches damit bekämpft werden soll, nicht gelöst. Selbst wenn das Verbot tatsächlich diejenigen Personen, welche gewalttätig sind oder sein würden, vom Besuch einer Sportveranstaltung abhalten würde, so würde mit dieser Massnahme das Problem lediglich in einen anderen Bereich verschoben. Die betroffenen Personen können statt im Stadion einer oberen Liga an Fussballspiele unterer Ligen ausweichen. In Deutschland oder Grossbritannien ist dies bereits der Fall. Bereits heute finden die meisten Auseinandersetzungen nicht im und um das Stadion statt, oft nicht einmal auf der Anfahrt oder der Heimreise. Hooligans der Kategorie A (definieren) vereinbaren Treffpunkte weit ab von Stadien, teilweise auf Parkplätzen oder im Wald. Als die Zürcher Stadt- und Kantonspolizei am 04. Dezember 2004 427 Fans des FCB im Bahnhof Altstetten einkesselte, trafen sich Mitglieder der Bande Basel und der Hardturmfront in der Zürcher Innenstadt unbehelligt zu einer Schlägerei. Nach dem Spiel FCZ gegen FCB vom 17. Mai 2009 fanden die Auseinandersetzungen zwischen dem Stadion Letzigrund und dem Bahnhof Altstetten statt. Die Basler wurden von Zürichern angegriffen, wobei selbst die Polizei sagen musste, dass es sich dabei nicht einmal um Zuschauer des Spiels gehandelt hatte

(Belege). Die Massnahmen führen höchstens zu einer Verschiebung des Problems, wobei befürchtet werden muss, dass es für die Polizei sogar schwieriger wird, sich darauf vorzubereiten oder rechtzeitig vor Ort zu sein. Die Massnahme des Rayonverbotes gemäss Art. 5 des Konkordates ist also nicht geeignet, das anvisierte Ziel zu erreichen.

BO: Zeitungsartikel

Beilage 27

Die Massnahmen der Art. 5, 6 und 8 des Konkordates führen aber auch dazu, dass die betroffenen Personen isoliert, von ihren Freunden getrennt werden. Die Kurven der Stadien sind in der ganzen Schweiz gewissermassen die grössten Jugendtreffpunkte der Region. Indem man Jugendliche von diesen Treffpunkten ausschliesst, erreicht man teilweise sogar das Gegenteil. Die Betroffenen könnten erst recht oder erst jetzt derart ausgegrenzt sein, dass sie gewalttätig werden. Diese Massnahmen fördern die Gewalttätigkeit, statt sie zu vermindern. Sie sind auch unter diesem Gesichtspunkt nicht geeignet, das gewünschte Ziel zu erreichen.

Die Massnahmen sind aber darüber hinaus auch nicht notwendig. Das Strafgesetzbuch stellt alle in Art. 2 aufgeführten Straftaten unter Strafe. Das Gericht kann gestützt auf Art. 94 StGB bereits heute Weisungen auch in Bezug auf den Aufenthalt erlassen. Diese Norm müsste einfach angewandt werden. Sie wäre effizient und genügend, um zu verhindern, dass verurteilte gewalttätige Personen in Stadien rückfällig werden und die öffentliche Ordnung gefährden. Die kantonale Strafprozessordnung sieht vor, dass geständige Angeklagte sofort mit einem Strafbefehl verurteilt werden können. Im Kanton Zürich gibt es schon heute die Einrichtung des ständigen Transports. Es hat immer, auch an Wochenenden, Staatsanwälte auf Pikett. Mit der Einführung der eidgenössischen StPO kann ein Strafbefehl auch im Kanton Zürich gegen nicht geständige Angeklagte erlassen werden. Das Rechtsmittelverfahren könnte ohne weiteres innert nützlicher Frist abgewickelt werden. Es kann nicht sein, dass Sondergesetze eingeführt werden, welche die Unschuldsvermutung ausser Kraft setzen, nur weil die Strafverfahren derart lange dauern. Die Prioritäten müssten einfach anders gesetzt werden.

Zusammengefasst ergibt sich, dass diese Massnahmen nicht notwendig sind, um die gewünschten Ziele zu erreichen. Es müssen lediglich die bestehenden Gesetze angewendet und ausgeschöpft werden.

Die Bestimmungen des Konkordates sollen sporadische Gewaltausbrüche, welche zum Glück noch nie eine wirklich besorgniserregende Dimension erreicht haben,

mit massiven Grundrechtseingriffen bekämpfen. Die Ausnahme soll zur Regel werden. Die Massnahmen der Art. 5, 6 und 8 des Konkordates stellen eine massive Verletzung der Versammlungsfreiheit dar, ohne dass eine ernste, unmittelbare, sonst nicht vermeidbare Gefahr ersichtlich wäre, es fehlt ein öffentliches Interesse, die Massnahmen sind nicht verhältnismässig.

Die Bestimmungen des Konkordates sind aber auch deshalb nicht verhältnismässig, weil sie so angelegt sind, dass auch Unschuldige von ihnen betroffen sein können, ja betroffen sein werden. Denn die Unschuldsvermutung soll ja ausser Kraft gesetzt werden (siehe dazu Ausführungen in Ziff. 6).

5. *Verletzung des Rechts auf Bewegungsfreiheit (Art. 10 BV)*

a) Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam schränken die Bewegungsfreiheit der Betroffenen massiv ein (Urteil Verw.gericht und Haftrichter zu RV)

b) Die Stadtpolizei Zürich hat aktuell für die Stadt Zürich vier Rayons (Hallenstadion/Bahnhof Oerlikon (R 1), Bahnhof Altstetten (R 2), Letzigrund (R 3), Hauptbahnhof (R 4) festgelegt.

BO: Rayonverbote Zürich / Übersicht

Beilage 28

Fussballfans, welche mit Rayonverbot belegt werden, dürfen gemäss Praxis der Stadtpolizei Zürich jeweils sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach dem Spiel die Rayons Letzigrund, Bahnhof Altstetten und Hauptbahnhof anlässlich von Spielen des FCZ, GCZ oder von Länderspielen nicht betreten. Eishockeyfans dürfen den Rayon Hallenstadion, welcher auch den Bahnhof Zürich Oerlikon umfasst, sowie den Rayon HB nicht betreten. In Zürich finden im Stadion Letzigrund die Heimspiele der beiden Clubs der Axpo Super League FCZ und GCZ statt. Es handelt sich dabei sowohl um die Meisterschaftsspiele, Champions-League-Spiele, Uefa-Cup-Spiele, Freundschaftsspiele sowie ab einem gewissen Stadium auch um einen Teil der Cup-Spiele. Auch Spiele der Nationalmannschaft finden teilweise in diesem Stadion statt. Die Meisterschaftsspiele beginnen in der Regel entweder am Samstag-Nachmittag um

17.45 oder am Sonntag-Nachmittag um 16.00 Uhr. Überträgt das Schweizer Fernsehen das Spiel, ändern die Anspielzeiten relativ kurzfristig. Aufgrund der Belastung z.B. durch die Champions-League kommt es in der Regel zu Verschiebungen des Spieltages für das vorhergehende oder nachfolgende Meisterschaftsspiel. Da dies auch andere Vereine (z.B. den FCB) betreffen kann, sind weitere Verschiebungen wahrscheinlich. Zudem gibt es auch Verschiebungen aufgrund der Wetterbedingungen (z.B. Schnee). Die Spiele der europäischen Wettbewerbe finden in der Regel unter der Woche (Dienstag, Mittwoch oder Donnerstag) statt. Länderspiele sind teilweise ebenfalls unter der Woche angesetzt. Die von einem Rayonverbot betroffenen Personen, welche meistens in der Stadt Zürich leben und/oder arbeiten, können demnach an mehreren Tagen für einige Stunden gewisse Gebiete, welche in ihrer Wohn- bzw. Arbeitsgemeinde liegen, nicht betreten und nicht durchqueren. Jeder Rayon ist ca. 0.7 km² gross. Die Betroffenen erhalten nur Kartenausschnitte und müssen sich selber informieren, welche Strassen und Plätze teilweise oder ganz für sie gesperrt sind. Dies auch dann, wenn sie aufgrund des Rayonverbotes ohnehin nicht vor haben, ins Stadion zu gehen. Aber auch der Antritt einer Reise via HB oder Bahnhof Altstetten, der Einkauf im nahe am Stadion gelegenen Einkaufszentrum Letzipark, Kinobesuche etc. muss genauestens geplant werden, um nicht gegen das Rayonverbot zu verstossen. Zudem müssen nicht nur die Spielpläne der beiden Stadtzürcher Klubs und der Nationalmannschaft (inkl. Freundschaftsspiele) genauestens studiert und berücksichtigt werden, auch die nur über die Presse kurzfristig angekündigten Änderungen im Spielplan müssen immer berücksichtigt werden. Für Eishockeyfans gilt dasselbe. Hier ist zu berücksichtigen, dass der ZSC teilweise wochenlang keine Heimspiele im Hallenstadion austragen kann, dann wieder mehrere Heimspiele hintereinander dort absolviert. Hockeyspiele finden zudem nicht nur an Samstagen und Sonntagen, sondern regelmässig auch unter der Woche statt. Die Anspielzeiten variieren zudem stark.

BO. Verfügung Rayonverbot V., 12.11.2007	Beilage 9
Verfügung Rayonverbot D., 19.05.2008	Beilage 12
Spielplan FCZ	Beilage 29
Spielplan GCZ	Beilage 30
Spielplan ZSC Lions	Beilage 31
Spielplan EHC Kloten	Beilage 32

Die Stadtpolizei Winterthur hat ebenfalls zwei Rayons ausgesondert. Diese umfassen einen grossen Teil der Altstadt sowie vor allem auch den Bahnhof Winterthur. Personen, welche ein Rayonverbot in Winterthur erhalten, dürfen mehrere Stunden vor und nach den Spielen des FCW einen grossen Teil der Altstadt und den Bahnhof nicht betreten. Ein Besuch der Fachhochschule Winterthur, aber auch die Anreise von und

nach Winterthur wäre massiv erschwert oder verunmöglicht. Der FCW spielt in der Challenge-League. In dieser Liga gibt es regelmässig auch Spiele z.B. am Montagabend.

BO: Übersicht Rayonverbote Winterthur
Spielplan FC Winterthur

Beilage 33

Beilage 34

Die Anordnung eines Rayonverbotes ist damit regelmässig eine nicht unwesentliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Betroffenen.

Dies trifft selbstredend auch für die Meldeauflage zu. Die Stadtpolizei Zürich handhabt sie so, dass sich die Betroffenen kurz vor und kurz nach jedem Spiel des Fussballklubs auf einem Polizeiposten melden müssen. Die Meldeauflage wird nicht nur verfügt gegen Personen, welche gegen ein Rayonverbot verstossen haben, sondern auch dann, wenn es als mildere Massnahme erscheint. In Zürich wird dies z.B. dann angenommen, wenn eine Person in einem verbotenen Rayon wohnt. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit erscheint hier in gewisser Hinsicht sogar grösser. Einerseits bleibt bei der ersten Kategorie von Betroffenen das Rayonverbot aufrecht, so dass sie für die Dauer des Verbots grosse Gebiete der Stadt Zürich nicht betreten dürfen, andererseits müssen sie sich innert 90 – 100 Minuten zwei Mal auf dem Posten melden, so dass sie also die Stadt Zürich, bzw. die nahe Umgebung nicht verlassen dürfen. Spontane oder kurzfristige Reisen, Besuche oder Ausflüge, z.B. ins nahe Shopping-Center Spreitenbach oder nach Waldshut oder ins Alpamare (am Zürichsee) sind nicht mehr möglich.

c) Wie jede Einschränkung von Grundrechten, müssen damit die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen daraufhin geprüft werden, ob sie auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, im öffentlichen Interesse und darüber hinaus verhältnismässig sind. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass vorliegend alle drei Voraussetzungen nicht gegeben sind. Zur Begründung kann vollumfänglich auf die vorstehenden Ausführungen zur Versammlungsfreiheit (3.d) verwiesen werden.

6. *Verletzung der Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 2 EMRK)*

a) Gemäss Art. 3 Ziff. 1 des angefochtenen Konkordates gelten als Nachweis für gewalttätiges Verhalten entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaub-

würdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und –vereine, Stadionverbote der Sportverbände oder –vereine, sowie Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde. Der solcherart vorliegende Nachweis ermächtigt die zuständige Behörde, die Massnahmen gemäss Ziff. 4 und 5 (Rayonverbot), Ziff. 6 und 7 (Meldeauflage) und Ziff. 8 und 9 (Polizeigewahrsam) zu verfügen. Zudem können die zuständige Behörde und die Zentralstelle Hooliganismus den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig geworden sind (im Sinne der Definition von Art. 3 des Konkordates), ein Stadionverbot auszusprechen (Art. 10 Konkordat).

b) Nach Ansicht der Beschwerdeführenden verletzen diese Bestimmungen, in Verbindung mit Art. 2 des Konkordates in eklatanter Weise die Unschuldsvermutung.

Der in Art. 32 Abs. 1 BV verankerte Grundsatz der Unschuldsvermutung verlangt, dass die Schuld des Verdächtigen in einem gerichtlichen Verfahren nachgewiesen wird. Bis zur rechtskräftigen Verurteilung gilt jede Person als unschuldig. Die Unschuldsvermutung impliziert eine Beweislastregel: Nicht der Betroffene hat seine Unschuld zu beweisen, sondern die Behörde hat den Nachweis der Schuld des Betroffenen zu erbringen. Die Beweiswürdigungsregel besagt zudem, dass nicht sanktioniert werden darf, wenn bei objektiver Betrachtung erhebliche und nicht zu unterdrückende Zweifel an der Schuld des Betroffenen bestehen.

Bei der Auslegung von Art. 32 Abs. 1 BV und bei der Bestimmung dessen Anwendungsbereichs ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts und die Strassburger Praxis zu Art. 6 Abs. 2 EMRK zu berücksichtigen. Art. 6 Abs. 2 EMRK gesteht die Unschuldsvermutung jeder Person zu, „die einer Straftat angeklagt ist“, während nach Art. 32 Abs. 1 BV „jede Person“ bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob die Unschuldsvermutung in der BV auch ausserhalb eines Strafverfahrens zur Anwendung gelangen kann.

Gemäss dem St. Galler Kommentar zu Art. 32 BV (Ehrenzeller, Kommentar BV, Art. 32, Rz 2)

„ist die Marginalie „Strafverfahren“ in weitem Sinn zu verstehen und umfasst ihrer Natur nach abschreckende oder vergeltende Sanktionen, die nicht gänzlich unerheblich erscheinen“.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Unschuldsvermutung auch Wirkungen ausserhalb eines Strafverfahrens haben, nämlich dann, wenn staatliche Behörden einen Rechtsunterworfenen vor oder bei Fehlen einer rechtskräftigen Verurteilung als schuldig behandeln (BGE 123 I 221, 238). Auch die EMRK hat im Fall „Petra Krause“ festgehalten, dass die Unschuldsvermutung gemäss Art. 6 Abs. 2 EMRK nicht allein eine Verfahrensgarantie, sondern ein fundamentales Recht darstelle, gemäss welchem niemand von einer staatlichen Behörde als schuldig behandelt werden dürfe, bevor die Schuld nicht auf gesetzmässige Weise vom zuständigen Gericht festgestellt worden sei (Kommissionsentscheid Nr. 7986/77 vom 03.10.1978). Im Fall „Hentrich gegen Frankreich“ lehnten die EMRK Organe zwar eine Verletzung der Unschuldsvermutung ab, doch schienen sie implizit davon auszugehen, dass die Unschuldsvermutung auch anwendbar ist, wenn jemand zwar nicht einer strafbaren Handlung im Sinne von Art. 6 EMRK angeklagt ist, eine staatliche Erklärung oder Massnahme ausserhalb eines Strafverfahrens aber den Eindruck vermittelt, jemand sei schuldig, ohne dass eine entsprechende Verurteilung vorliegt (EGMR, Urteil vom 22.09.1994, Ser. A Nr. 196-A). Die polizeilichen Massnahmen, welche das Konkordat vorsieht, weisen klarerweise einen repressiven Charakter auf. Sie bezwecken sowohl Prävention als auch die Repression gewalttätigen Verhaltens. Damit können sich die Beschwerdeführenden ohne weiteres auch auf die Garantie der Unschuldsvermutung berufen, wie sie Art. 6 Ziff. 2 EMRK, aber auch Art. 14 Ziff. 2 UNO-Pakt II vorsehen, so dass offen bleiben kann, ob auch eine Berufung auf Art. 32 Ziff. 1 BV möglich ist.

c) Art. 3 Ziff. 1 des Konkordates kann nach Ansicht der Beschwerdeführenden nie verfassungskonform ausgelegt werden. Die zuständigen Behörden werden verpflichtet, bereits polizeiliche Anzeigen, ja sogar glaubwürdige Aussagen von Privatpersonen und ausgesprochene Stadionverbote als Nachweis der Gewalttätigkeit zu betrachten. Den betroffenen Personen ist es vor Abschluss des Strafverfahrens gar nicht möglich, ihre Unschuld zu beweisen. Die Nicht-Anhandnahme oder Einstellung des angehobenen Strafverfahrens, oder aber ein allfälliger Freispruch erfolgen teilweise Monate, wenn nicht gar über ein Jahr später. Basieren die Massnahmen nur auf glaubwürdigen Aussagen gemäss Art. 3 Abs. 1 lit b des Konkordates oder auf einem gegen einen Betroffenen ausgesprochenen Stadionverbots, ohne dass parallel dazu ein Strafverfahren eröffnet wurde, ist es diesem Betroffenen gar nicht möglich, seine Unschuld zu beweisen. Gemäss Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK bedarf es für die rechtmässige Festnahme einer Person im Sinne einer Untersuchungshaft eines begründeten Anlasses, welcher zur Annahme führt, sie an der Begehung einer Tat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern. Es kann nicht angenommen werden, dass für die Verfügung des

Polizeigewahrsams gemäss Art. 8 und 9 des Konkordates ein Nachweis gewalttätigen Handelns im erwähnten Sinne genügen soll und kann.

d) Lässt ein Betroffener die gegen ihn verfügte polizeiliche Massnahme nicht gerichtlich überprüfen, da er weiss, dass gegen ihn z.B. eine polizeiliche Anzeige und/oder ein Stadionverbot vorliegt, so führt dies dazu, dass die polizeiliche Massnahme rechtskräftig wird. Sie wird sodann auch in die nationale Datenbank Hoogan eingetragen und unter bestimmten Voraussetzungen an ausländische Behörden bekannt gegeben. Selbst wenn sich später im Strafverfahren die Unschuld des Betroffenen ergibt, z.B. weil das Strafverfahren eingestellt oder er freigesprochen wird, führt dies nicht zu einem Dahinfallen – weder ex nunc noch ex tunc – der rechtskräftig gewordenen polizeilichen Verfügung. Aber auch wenn der Sportverein oder die Swiss Football League das gegen ihn erhobene Stadionverbot nicht aufhebt oder sich die Polizei (neu) auf die glaubwürdigen Aussagen ihrer Beamten beruft (statt wie ursprünglich auf eine polizeiliche Aussage), ist gemäss Wortlaut der Nachweis der Gewalttätigkeit immer noch gegeben. Die Unschuldsvermutung kommt dann für das gleiche Verhalten nur im Strafverfahren, nicht aber im Verwaltungsverfahren zur Geltung. Die Betroffenen könnten dies nur verhindern, wenn sie jede polizeiliche Massnahme anfechten und den Rechtsweg ausschöpfen, bzw. zumindest den Antrag stellen, die Massnahme müsse wiedererwägungsweise aufgehoben werden, sofern sich im Strafverfahren ihre Unschuld erweise. Dieses Vorgehen ist einerseits mit einem hohen Kostenrisiko behaftet. Es liegt zudem im Ermessen der ursprünglich verfügenden Polizeibehörde, ob sie wiedererwägungsweise auf ihren Entscheid zurückkommen will oder nicht. Im Kanton St. Gallen wehrt sich ein Betroffener seit mehreren Jahren dafür, dass die rechtskräftig gewordene Verfügung wieder aufgehoben wird.

Es kann nicht sein, dass die Unschuld eines Fans zwar erwiesen wird, dies aber nicht mehr berücksichtigt werden kann. Entweder kann diese Bestimmung so angewandt werden, dass die nachträgliche Aufhebung von Rayonverboten möglich ist, oder dann darf sie gar nicht angewandt werden, weil sie gesetzes- und verfassungswidrig ist. Die Unschuldsvermutung muss Eingang in dieses Verfahren finden. Wenn dies nicht möglich ist, können Anzeigen nicht bereits als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten. Mindestens dann nicht, wenn der Angeschuldigte die Tat bestreitet. Ansonsten müssten alle Betroffenen den Rechtsweg gegen erlassene Rayonverbote ausschöpfen, um die Rechtskraft zu verhindern. In vielen Fällen wäre es aber vernünftiger und auch im Sinne der polizeilichen Arbeit, wenn die Betroffenen das Rayonverbot zunächst akzeptieren und den Ausgang des Strafverfahrens abwarten. Dies macht aber nur dann Sinn, wenn das Rayonverbot aufgehoben wird, wenn das Strafverfahren nicht zu einer

Verurteilung führt. Aufgrund der Formulierung der Bestimmungen des Konkordates besteht aber darauf kein Rechtsanspruch, weil die Unschuldsvermutung ganz wegbedungen wird. Dies ist verfassungswidrig; zumindest dann, wenn die Resultate der Strafverfolgungsbehörden nicht berücksichtigt werden. In der Botschaft des Bundesrates zum BWIS (S. 5629) wurde dies noch als selbstverständlich dargestellt:

„Der Nachweis erfolgt in der Praxis durch Aussagen der Polizeibeamten,Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist dazu nicht nötig. Eine Beweisaufnahme nach einer Strafanzeige erfolgt unabhängig davon durch die Strafverfolgungsbehörden; ihre Resultate werden natürlich berücksichtigt.“

BO:- Rayonverbot M. vom 08.03.2007	Beilage 35
- Staatsanwaltschaft SG, Nichteintretensverfügung vom 11.09.2007 (M.)	Beilage 36
- Stadtrat Stadt St. Gallen, Beschluss vom 11.11.2008 (M.)	Beilage 37
- Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons SG, Entscheid vom 02.02.2009 (M.)	Beilage 38

Das Bundesgericht hat in BGE 120 Ia 147 festgestellt, dass

„auch die Verfügung über die Aufbewahrung erkennungsdienstlichen Materials gegen die Unschuldsvermutung verstossen kann, wenn die Behörden damit ausdrücken, die betroffene Person sei doch schuldig, obwohl sie freigesprochen oder das Strafverfahren eingestellt worden ist.“

e) Das Vorliegen eines Stadionverbots genügt als Nachweis gewalttätigen Verhaltens. Das Stadionverbot wird im Kanton Zürich entweder vom FCZ, GCZ, FC Winterthur, den ZSC-Lions oder dem EHC Kloten, bzw. allenfalls von der Swiss Football League oder vom Nationalen Eishockeyverband ausgesprochen. Diese Stadionverbote sind Ausdruck des privatrechtlichen Hausrechts und es ist den Privaten nicht möglich, diese überprüfen zu lassen oder rechtlich dagegen vorzugehen. Art. 10 des Konkordates ermächtigt nun die Behörden sogar, solche Stadionverbote zu empfehlen. Gestützt auf ein solches Stadionverbot kann dann wiederum eine polizeiliche Massnahme gemäss Konkordat verfügt werden.

Ein einzelner Polizist kann also mit einer Anzeige oder mit seiner glaubwürdigen Aussage den Nachweis gewalttätigen Verhaltens erbringen. Derselbe Polizist kann gestützt auf seine Feststellung eine polizeiliche Massnahme verfügen. Gegen eine solche

Verfügung steht immerhin noch der Rechtsweg offen. Derselbe Polizist kann aber auch beim Sportklub ein Stadionverbot gegen einen Betroffenen beantragen. Dieses Verbot gilt automatisch schweizweit für zwei oder drei Jahre. Gegen dieses Verbot ist kein Rechtsmittel gegeben.

Sollte die Unschuldsvermutung in diesem Verfahren, da Verwaltungsverfahren, nicht Geltung haben, würde den (unzutreffenderweise) betroffenen Personen jegliche Möglichkeit genommen, dass die polizeiliche Massnahme durch ein unabhängiges Gericht inhaltlich überhaupt geprüft wird. Die Prüfung würde sich allenfalls noch auf die Überprüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme beschränken. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden verstossen jedoch die Bestimmungen derart fundamental gegen die Unschuldsvermutung, welche aus den ausgeführten Gründen auch in diesem Verfahren beachtet werden muss, dass sie aufgehoben werden müssen.

BO. Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass
von Stadionverboten vom 03.02.2006
(rev. Fassung vom 25.01.2008)

Beilage 39

7. *Verletzung von Art. 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) Art. 5 BV (Verhältnismässigkeitsprinzip und Legalitätsprinzip), Verletzung der Garantien fairer gerichtlicher und administrativer Verfahren: allgemeine Verfahrensgarantien, insb. Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), Anspruch auf gerichtliches Verfahren (Art. 30 Abs. 1 BV)*

a) Art. 10 des Konkordates gibt der zuständigen Behörde für die Massnahmen nach Art. 4 – 9 des Konkordates sowie der Zentralstelle für Hooliganismus die Kompetenz, den Organisatoren von Sportveranstaltungen die Aussprechung von Stadionverboten gegen Personen zu empfehlen, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die KKJPD begründet die Einführung dieser Bestimmung, welche im BWIS nicht enthalten war, damit, dass damit ein geeignetes präventives Mittel gegen diejenigen Personen zur Verfügung gestellt werde, welche sich innerhalb des Stadions korrekt verhalten und erst ausserhalb des Stadions gewalttätig werden würden.

Gemäss Art. 10 letzter Satz erfolgt die Empfehlung unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Art. 24a Abs. 3 BWIS (Foto, Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, Heimatort, Wohnadresse, Art der Massnahme und Grund der Massnahme wie

Verurteilung, Strafuntersuchung, Meldungen der Polizei, Videoaufnahmen, verfügbare Behörde, Verstösse gegen Massnahmen, Organisationen, Ereignisse). Art. 24a Abs. 2 BWIS wiederum erlaubt die Aufnahme von Informationen über Personen in die nationale Datenbank Hoogan, gegen welche eine Massnahme wie ein Stadionverbot ausgesprochen wurde. Weiter gilt das Vorliegen eines Stadionverbotes gemäss Art. 3 des Konkordates als Nachweis für gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordates, was wiederum Grundlage ist für die Verfügung einer Massnahme wie das Rayonverbot gemäss Art. 4 des Konkordates. Die Swiss Football League regelt in ihren „Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass von Stadionverboten vom 03. Februar 2006 (revidierte Fassung vom 25.01.2008)“ die Erteilung von Stadionverboten für alle ihr angeschlossenen Klubs verbindlich. Diese sind gemäss Art. 1 des Reglementes verpflichtet, Stadionverbote zu erteilen. Art. 2 besagt, dass das in diesen Richtlinien geregelte Verbot aufgrund des Hausrechts des Klubs als Eigentümer, Mieter oder als Veranstalter ausgesprochen werde. Aus den Richtlinien geht ferner hervor, dass ein Stadionverbot, welches durch einen Klub oder die SFL ausgesprochen wird, für die Dauer von mindestens zwei Jahren ausgesprochen wird, frühestens nach Ablauf eines Jahres ausnahmsweise vorzeitig aufgehoben werden kann, sofort und direkt für sämtliche durchgeführte Wettbewerbs- und Freundschaftsspiele mit Beteiligung eines SFL-Klubs gilt (Art. 5, 6, 9, 10, 11 und 13).

BO. Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass
von Stadionverboten vom 03.02.2006
(rev. Fassung vom 25.01.2008)

Beilage 39

b) Art. 10 des Konkordates verstösst gegen das Willkürverbot und widerspricht rechtsstaatlichen Geboten. Diese Bestimmung verbindet private und öffentliche Kompetenzen in äusserst gefährlicher Weise. Die Massnahmen gemäss Art. 4 – 9 des Konkordates können durch die Betroffenen – wenn auch in unzulänglicher Weise, aber immerhin – gerichtlich überprüft werden lassen. Ein Stadionverbot wird hingegen durch Private ausgesprochen. Es kann vom Betroffenen nicht überprüft werden lassen. Art. 13 Abs. 2 der Richtlinien sieht einzig vor, dass ein Stadionverbot aufgehoben werden kann

„wenn die Person, gegen die das Stadionverbot ausgesprochen wurde, nachweist, dass dieses Verbot wegen erwiesener Unschuld dieser Person aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht gerechtfertigt war.“

Die Richtlinien sehen kein Verfahren vor. Die vorzeitige Aufhebung ist zudem nicht Pflicht, sie erfolgt freiwillig – oder eben auch nicht. In der Praxis ist es so, dass z.B. der FCZ und GCZ in der Regel ein Stadionverbot aufheben, wenn der Betroffene nach Abschluss eines Strafverfahrens eine Einstellungsverfügung oder einen Freispruch vorlegt. Diese Verfahren dauern aber in der Regel mehr als ein Jahr. Wenn die Polizei nur eine Anzeige macht und ein Stadionverbot beantragt, von der Aussprechung eines Rayonverbotes aber absieht, wird vor Abschluss des Strafverfahrens damit keine Überprüfung stattfinden. Kein Klub wird zudem einer Empfehlung der Polizei nicht Folge leisten. Die Klubs sind auf die gute Zusammenarbeit mit der Polizei angewiesen. Mit der Empfehlung eines Stadionsverbotes statt der Verfügung eines Rayonverbotes hat es damit die Polizei in der Hand, die Betroffenen für lange Zeit schweizweit von den Stadien fernzuhalten (ein Rayonverbot hingegen gilt immer nur für eine Stadt) und eine gerichtliche Überprüfung einer Massnahme zu verhindern. Trotzdem landen die Betroffenen in der nationalen Datenbank Hoogan. Eine staatliche Behörde delegiert damit eine öffentliche Aufgabe an Private und durch diese Delegation wird gleichzeitig die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV sozusagen beseitigt und der Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung verunmöglicht (Art. 30 BV).

c) Die Delegation an Private stellt auch eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 BV dar. Den Privaten wird eine Spezialermächtigung erteilt. Der Staat bedarf für sein Tun eine besondere Rechtsgrundlage. Der Private hingegen darf alles tun, was ihm die Rechtsordnung nicht speziell verbietet. Mit Art. 10 des Konkordates soll der Polizei die Möglichkeit eingeräumt werden, das Legalitätsprinzip zu umgehen, indem eine Spezialermächtigung an Private erteilt wird, welche dem Legalitätsprinzip nicht unterstehen.

d) Art. 10 des Konkordates verstösst auch gegen Art. 24a Ziff. 8 BWIS, welcher bestimmt, dass die Vollzugsbehörden Personendaten an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz weitergeben dürfen, wenn die Daten für die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich bestimmter Veranstaltungen nötig sind. Die angefochtene Bestimmung ermächtigt hingegen die generelle Weitergabe dieser Daten, über eine bestimmte Sportveranstaltung hinaus, um allgemeine schweizweit gültige zweijährige Stadionverbote zu empfehlen. Insofern ist dies auch eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV).

e) Wenn die Voraussetzungen für die Verfügung eines Rayonverbotes gegeben sind, ist nicht einzusehen, weshalb es noch zusätzlich eines Stadionsverbots bedarf. Der verbotene Rayon umfasst immer auch das gesamte Stadion und das angrenzende Gebiet. Die Rayonverbote werden den Sportklubs mitgeteilt, so dass nicht nur die Polizei rund um das Stadion herum, sondern auch die Sicherheitsdienste der Klubs beim Stadioneingang die Möglichkeit haben, die betreffenden Personen anzuhalten und allenfalls zu verzeigen oder festzunehmen. Die Bestimmung von Art. 10 des Konkordates ist damit sinn- und zwecklos und damit willkürlich.

f) Art. 10 des Konkordates verstösst auch gegen die Pflicht der staatlichen Organe, nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 5 Abs. 3 BV). Ziel und Zweck dieser Bestimmung ist es nämlich nicht, Gewalttätigkeiten in und ausserhalb der Stadien zu verhindern. Das Strafgesetzbuch und die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen von Art. 4 – 9, insbesondere das in Art. 4 vorgesehene Rayonverbot, erreichen diesen Zweck in gleicher Weise. Zweck scheint vielmehr zu sein (siehe dazu die vorstehenden Ausführungen Ziff. 7b), den Rechtsweg für die Betroffenen auszuschliessen. Ein solches staatliches Handeln ist aber rechtsmissbräuchlich.

Abschliessend ersuche ich Sie, die Beschwerde gutzuheissen und das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009 vollständig aufzuheben.

Mit freundlichen Grüssen

Manuela Schiller
Rechtsanwältin

Im Doppel

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Beilagenverzeichnis:

- Vollmachten der Beschwerdeführenden (Vollmacht L. wird nachgereicht)
- 1 Vereinsstatuten „Referendum BWIS“
- 2 Statuten DJZ
- 3 Publikation des Beschlusses des Regierungsrates vom 12.08.09, Amtsblatt des Kantons Zürich, Ausgabe Nr. 34 vom 21. August 2009
- 4 Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009
- 5 Auszug aus dem Protokoll des RR vom 01.09.2009
- 6 Auszug Art. 24a BWIS, SR 120
- 7 Verfügung Rayonverbot G., 22.08.2007
- 8 BGZ, Verfügung vom 07.09.07 (G.)
- 9 Verfügung Rayonverbot V., 12.11.2007
- 10 BGZ, Verfügung vom 05.12.2007 (V.)
- 11 BGZ, Verfügung vom 05.06.2008 (V.)
- 12 Verfügung Rayonverbot D., 19.05.2008
- 13 BGZ, Verfügung vom 05.06.2008 (D.)
- 14 BGZ, Verfügung vom 09.06.2008 (D.)
- 15 Beispiel Handhabung rechtliches Gehör
- 16 Verfügung Rayonverbot G., 19.05.2008
- 17 BGZ, Verfügung vom 02.06.2008 (G.)
- 18 Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat, Einstellungsverfügung, 07.10.2008 (G.)
- 19 BGZ, Verfügung vom 21.01.2009
- 20 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Entscheid der 3. Kammer vom 26.02.2009
- 21 Verfügung Rayonverbot W., 08.06.2009
- 22 Verfügung Rayonverbot S., 25.04.2009
- 23 Verfügung Rayonverbot W.
- 24 BGZ, Verfügung vom 11.06.2009 (W.)
- 25 Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland, Einstellungsverfügung vom 09.06.2009 (K.)
- 26 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, VB.2008.00237 vom 19.06.2008
- 27 Zeitungsartikel
- 28 Rayonverbote Zürich / Übersicht
- 29 Spielplan FCZ
- 30 Spielplan GCZ
- 31 Spielplan ZSC Lions
- 32 Spielplan EHC Kloten
- 33 Übersicht Rayonverbote Winterthur

- 34 Spielplan FC Winterthur
- 35 Rayonverbot M. vom 08.03.2007
- 36- Staatsanwaltschaft SG, Nichteintretensverfügung vom 11.09.2007 (M.)
- 37 Stadtrat Stadt St. Gallen, Beschluss vom 11.11.2008 (M.)
- 38 Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons SG, Entscheid vom 02.02.2009 (M.)
- 39 Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass von Stadionverboten vom 03.02.2006
(rev. Fassung vom 25.01.2008)